Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13326**

18. Wahlperiode 16.08.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Annette Groth, Inge Höger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/13208 –

Erweiterte Nutzung europäischer Passagierdaten durch Polizei, Zoll und Geheimdienste

Vorbemerkung der Fragesteller

Gemäß der vor einem Jahr beschlossenen Richtlinie zur Verarbeitung von Passagierdaten (Passenger Name Records, PNR) müssen Fluggesellschaften eine Fülle von Daten sammeln und vor jedem Flug an die Grenzbehörden im Zielland weitergeben (Bundestagsdrucksache 18/12516). Dort werden sie fünf Jahre lang gespeichert. Hierzu gehören Meldedaten, Sitzplatz und Flugnummer sowie Essenswünsche, Kreditkartendaten oder IP-Adressen. Die Pflicht zur Erhebung der Daten betrifft nicht nur Airlines, sondern auch Reisebüros, Reiseveranstalter oder andere Dienstleister, sofern diese Flugbuchungen vornehmen.

Die Daten von Fluggästen sollen laut einem Dokument des Rates der Europäischen Union zukünftig auch mit Datenbanken europäischer Zollämter abgeglichen werden (http://gleft.de/1Nc). Die zuständigen Behörden sollen hierzu Datensätze von den Passagierdatenzentralstellen erhalten, die in jedem Mitgliedstaat benannt werden müssen. In Deutschland liegt diese Zuständigkeit beim Bundeskriminalamt (BKA). Dem Ratsdokument zufolge könnte die Passagierdatenzentralstelle auch beim Zoll angesiedelt werden.

Eigentlich sollten nur Informationen von Flügen verarbeitet werden, die von Drittstaaten starten bzw. diese ansteuern (Ratsdokument 7829/16). Nach Artikel 2 der PNR-Richtlinie können die EU-Mitgliedstaaten die Richtlinie aber auch „freiwillig“ auf Flüge innerhalb der EU anwenden. In einer nachgereichten Erklärung haben sämtliche Mitgliedstaaten angekündigt, „in Anbetracht der derzeitigen Sicherheitslage in Europa“ von dieser Ausnahme in vollem Umfang Gebrauch zu machen (Ratsdokument 7829/16 ADD 1).

Der Vorstoß zur Ausweitung auf den Zoll kommt aus den Niederlanden. Zusammen mit Belgien, Frankreich und Großbritannien plant die niederländische Regierung auch eine Verarbeitung von Passagierdaten in Fernzügen („Thalys en Eurostar krijgen passagierscontroles“, demorgen.be vom 17. Januar 2017). Ein solches Gesetz hatte das belgische Parlament bereits beschlossen. Danach dürfen Tickets für den Thalys und Eurostar nur noch personenbezogen und im Voraus gekauft werden. Die Kontrollen machen aber nur Sinn, wenn auch die übrigen Länder, die von Thalys und Eurostar bedient werden, mitziehen. Die

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 11. August 2017 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

belgische EU-Delegation hat nach Kenntnis der Fragestellerinnen und Fragesteller nun Details zur Umsetzung des Viererabkommens vorgelegt. Demnach hätten sich die Firmen Eurostar, Thalys und Eurotunnel bereit erklärt, nach einer gemeinsamen Lösung zu suchen und hierfür in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit den Innenministerien aus Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien mitzuarbeiten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Passagier- oder Fluggastdaten (PNR-Daten) werden von Fluggesellschaften in ihrem normalen Geschäftsbetrieb erhoben und verarbeitet, u. a. um angebotene Flüge durchführen, Wünsche der Fluggäste erfüllen und erbrachte Leistungen abrechnen zu können. Die Richtlinie (EU) 2016/681 verpflichtet die Fluggesellschaften zu keiner zusätzlichen Erhebung von Daten, sondern lediglich zur Übermittlung ihrer bereits im Geschäftsbetrieb erhobenen Daten an eine zentrale nationale Stelle zwecks Verarbeitung von Fluggastdaten, um diese in den Grenzen der Richtlinie (EU) 2016/681 zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität verwenden zu können. Die im Anhang 1 der Richtlinie (EU) 2016/681 benannten Datenfelder orientieren sich dabei an den von der International Civil Aviation Organization (ICAO) erstellten „Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data“ (Doc. 9944).

Die Richtlinie (EU) 2016/681 erlaubt der nationalen Fluggastdatenzentralstelle unter bestimmten Voraussetzungen die PNR-Daten an eine nationale Behörde weiterzuleiten, wenn diese für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität zuständig ist und die Weiterleitung für diese Zwecke erforderlich ist. Das schließt die nationalen Zollbehörden mit ein, soweit sie für eine der in Anhang 2 der Richtlinie (EU) 2016/681 genannten schweren Straftaten zuständig sind. Die Richtlinie (EU) 2016/681 sieht zudem vor, dass nationale zuständige Behörden Mitarbeiter in die Fluggastdatenzentralstelle abordnen können. Das in Bezug genommene Ratsdokument (http://gleft.de/1Nc) beschreibt lediglich in Anlehnung an die Richtlinie (EU) 2016/681 die Möglichkeit, dass Zollbehörden in die Fluggastdatenzentralstelle einbezogen werden können.

Darüber hinaus ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, wie die Fluggastdatenzentralstelle organisiert wird. Einzige Voraussetzung ist, dass es sich um eine Behörde oder eine Abteilung einer Behörde handelt, die für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität zuständig ist.

1. Was ist der Bundesregierung über Pläne des Rates der Europäischen Union bekannt, dass die Daten von Fluggästen zukünftig auch mit Datenbanken europäischer Zollämter abgeglichen werden?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen über entsprechende Pläne des Rates der Europäischen Union vor. Auch aus dem in der Vorbemerkung der Fragesteller benannten Bezugsdokument gehen keine solchen Pläne hervor. Die Richtlinie (EU) 2016/681 wurde in Deutschland mit dem Fluggastdatengesetz (FlugDaG) in nationales Recht umgesetzt. Die weitere Beantwortung basiert auf den im FlugDaG getroffenen Regelungen. Hinsichtlich der Teilnahme von Zollbehörden wird ergänzend auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

a) Inwiefern und aus welchen Erwägungen heraus hält die Bundesregierung ein solches Verfahren für notwendig oder entbehrlich?

Das FlugDaG sieht gemäß § 4 Absatz 2 Nummer 1 vor, dass Fluggastdaten durch die Fluggastdatenzentralstelle mit Datenbeständen, die der Fahndung oder Ausschreibung von Personen oder Sachen dienen, automatisiert abgeglichen werden können. Das schließt auch diejenigen Datenbestände der Zollverwaltung mit ein, die diese Kriterien erfüllen.

b) Von wo und nach welchem (möglicherweise automatisierten) Verfahren würden die zuständigen Behörden des Zolls die Datensätze von den Passagierdatenzentralstellen erhalten?

Die Fluggastdatenzentralstelle kann gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 FlugDaG die aus einem Abgleich nach § 4 Absatz 2 oder Absatz 5 FlugDaG resultierenden Fluggastdaten und die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten zur weiteren Überprüfung oder zur Veranlassung geeigneter Maßnahmen an die Zollverwaltung übermitteln, soweit dies zur Erfüllung von deren Aufgaben zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten nach § 4 Absatz 1 FlugDaG erforderlich ist. Da Treffer aus einem vorzeitigen Abgleich gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2 FlugDaG von der Fluggastdatenzentralstelle individuell überprüft werden müssen, kann eine Weiterleitung nur einzelfallbezogen erfolgen.

c) Welche Gespräche haben das Bundeskriminalamt, die Generalzolldirektion und die deutschen Zollkriminalämter bzw. deren Ministerien hierzu bereits geführt?

Im Rahmen der bisherigen Zusammenarbeit zwischen dem Bundeskriminalamt und den Behörden der Zollverwaltung wurden erste Gespräche auf Arbeitsebene geführt, um die mögliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen dem Zoll und der Fluggastdatenzentralstelle zu erörtern.

d) Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Passagierdatenzentralstelle zukünftig beim Zoll anzusiedeln?

Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 FlugDaG ist das Bundeskriminalamt die nationale Fluggastdatenzentralstelle.

2. Welche weiteren Kosten sind bei Behörden des Bundes im Zusammenhang mit der Einführung der Fluggastdatenspeicherung seit der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/12516 entstanden, und welche weiteren werden erwartet?

Seit der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/12516 sind bei Behörden des Bundes Kosten in Höhe von ca. 19,6 Mio. Euro entstanden. Zudem sind unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die monatlichen Personalkosten für die im Projekt eingesetzten Mitarbeiter um ca. 251 000 Euro gestiegen. Insgesamt werden die im Erfüllungsaufwand des Entwurfs eines Gesetzes über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 aufgeführten Kosten erwartet.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

3. Welche Defizite haben Bundesbehörden bei der Begutachtung der Funktions- und Arbeitsweise der PNR-Systeme der Niederlande, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und Australiens festgestellt, und wie wurden diese im deutschen System ausgeglichen (Bundestagsdrucksache 18/12516, Antwort zu Frage 12)?

Der Erfahrungsaustausch mit den angeführten Ländern erfolgt mit dem Ziel, die dortige nationale Umsetzung der Fluggastdatenspeicherung mit den innerhalb der deutschen Projektarbeit entwickelten Überlegungen abzugleichen und einen Einblick in den Echtbetrieb zu erhalten. Die jeweiligen nationalen PNR-Umsetzungsprojekte der angeführten Länder weichen aufgrund von unterschiedlichen nationalen rechtlichen, fachlichen, organisatorischen und personellen Gegebenheiten voneinander ab. Insofern ist auch ein Vergleich mit dem deutschen PNR-Umsetzungsprojekt nicht möglich. Die Bundesregierung kann daher keine Wertung abgeben.

4. Auf welchen existierenden Lösungen in anderen EU-Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten basiert das deutsche PNR-Gesamtsystem, welche bereits vorhandenen Technologien und Lösungen werden genutzt, welche wurden weiterentwickelt und an die neuartigen Aufgaben angepasst (bitte jeweils die benötigte Hard- und Software und deren Hersteller benennen)?

Das deutsche PNR-System befindet sich derzeit im Aufbau. Soweit die Anforderungen an das Fluggastdaten-Informationssystem nicht bereits aufgrund von Durchführungsrechtsakten der Europäischen Kommission (unterstützte Datenformate und Protokolle) bestehen, nimmt das Bundesverwaltungsamt grundsätzlich eine Systemneuentwicklung vor. Zur Anbindung des Fluggastdaten-Informationssystems an die IT-Architektur des Bundeskriminalamtes wurde im Bundeskriminalamt teilweise auf eigenentwickelte Bestandsysteme (Vorgangsbearbeitungssystem – VBS, Abgleichsystem – ABS) zurückgegriffen und diese weiterentwickelt.

5. Wann wurde die deutsche Verarbeitung von PNR-Fluggastdaten tatsächlich aufgenommen, und wie viele Fluggastdatensätze wurden bereits von den Fluggesellschaften übermittelt?

   a) Sofern der Betrieb noch nicht aufgenommen wurde, für wann ist dies terminiert?

   b) Inwiefern hat es sich aus Sicht der Bundesregierung bewährt oder auch nicht bewährt, dass nach Artikel 2 der PNR-Richtlinie auch Passagierdaten von Flügen innerhalb der EU verarbeitet werden?

Mit dem (teilweisen) Inkrafttreten des FlugDaG am 10. Juni 2017 erfolgt seit diesem Tag entsprechend der gesetzlichen Regelung die stufenweise Aufnahme des Wirkbetriebes. Die entsprechende Zeitplanung befindet sich aktuell in der Abstimmung der beteiligten Behörden und Ministerien. Zum jetzigen Zeitpunkt sind noch keine Fluggastdaten übermittelt worden. Eine Bewertung, wie unter Frage 5b erbeten, ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

6. Welche Evaluationen oder wissenschaftliche Begleitforschungen will die Bundesregierung vornehmen, um den erwarteten Erfolg des Fluggastdatensystems zu evaluieren?

Nach Artikel 19 der Richtlinie (EU) 2016/681 nimmt die Europäische Kommission bis zum 25. Mai 2020 eine Überprüfung der Elemente der Richtlinie anhand von Informationen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor. Das Bundesministerium des Innern wird der Europäischen Kommission in diesem Zusammenhang seine Erkenntnisse zur Anwendung des in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 erlassenen FlugDaG mitteilen.

7. Wann sollten oder sollen die Kriterien der EU-Polizeiagentur Europol vorliegen, nach denen ein auffälliges Reiseverhalten analysiert werden kann?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen im Sinne der Fragestellung vor.

8. Wann will die unter Leitung des BKA stehende EU-Arbeitsgruppe PNRGOV, die ein einheitliches Datenformat entwickelt, ihre Ergebnisse vorlegen (http://gleft.de/1Nd)?

   a) Welche Zwischenergebnisse zum Ansatz und zur Umsetzung des Datenformates kann die Bundesregierung bereits mitteilen?

   b) Wann und zu welchem Zweck haben an der Gruppe PNRGOV nach Kenntnis der Bundesregierung auch US-Behörden teilgenommen, und welchen Beitrag erbrachten diese?

Bei PNRGOV handelt es sich um eine von dem Dachverband der Fluggesellschaften, International Air Transport Association (IATA), eingerichtete Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des technischen Übermittlungsstandards für PNR-Nachrichten. Der derzeitige Vorsitz obliegt Delta Airlines. Das Bundeskriminalamt hatte zu keinem Zeitpunkt den Vorsitz inne. Das Bundesverwaltungsamt nimmt an dieser Arbeitsgruppe teil.

Die Unterarbeitsgruppe „Protocols“ wurde unter gemeinsamem Vorsitz von Delta Airlines und dem Bundesverwaltungsamt, als Vertretung für die Mitgliedstaaten, eingerichtet. Derzeit werden die Anforderungen der Teilnehmer gesammelt und inhaltlich abgeglichen. Das Bundesverwaltungsamt beabsichtigt, die Ergebnisse spätestens im Jahr 2018 vorzulegen. Nach Kenntnis der Bundesregierung haben keine US-Behörden an der Arbeitsgruppe PNRGOV teilgenommen.

9. Welche Unterstützung haben das Heimatschutz- und das Justizministerium der Vereinigten Staaten von Amerika nach Kenntnis der Bundesregierung den EU-Innenministern bei der Analyse von PNR-Daten versprochen (http://gleft.de/1Ne), und auf welche Weise wurde diese nachgefragt bzw. angenommen?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen über Einzelheiten von Angeboten zur Zusammenarbeit seitens des Heimatschutz- oder dem Justizministeriums der Vereinigten Staaten von Amerika an andere EU-Mitgliedstaaten vor, die über das im von den Fragestellern verlinkten Dokument erwähnte Angebot hinausgehen. Die in diesem Dokument erwähnten „off the shelf“-Technologien sind für den Aufbau des deutschen PNR-Systems nicht relevant (vgl. Antwort zu Frage 4). Vertreter deutscher Behörden haben sich im Rahmen von Arbeitstreffen mit ihren jeweiligen US-Ansprechpartnern über Verfahrensweisen für die Verarbeitung und Analyse von PNR-Daten informieren lassen (auf die Antwort zu Frage 3 wird ergänzend verwiesen).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

10. Welche Behörden welcher EU-Mitgliedstaaten haben nach Kenntnis der Bundesregierung an einem Besuch des „National Targeting Center“ teilgenommen, in dem die europäischen PNR-Daten in den USA zur Aufdeckung von Terrorismus gerastert werden?

Über Besuche von Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten beim National Targeting Center (NTC) liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Hinsichtlich des Austauschs deutscher Behörden mit Partnerstellen in den Vereinigten Staaten, die das NTC mit einschließen, wird auf die Antworten zu den Fragen 3 und 9 verwiesen. Hieran nahmen bislang Vertreter des Bundesministeriums des Innern, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei, des Bundesverwaltungsamts, des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik und der Generalzolldirektion, Zollkriminalamt (Direktion VIII) teil.

11. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, inwiefern die Niederlande, Belgien, Frankreich und Großbritannien eine Verarbeitung von Passagierdaten auch für Fernzüge oder Fernbusse umsetzen oder umsetzen wollen?

Nach Informationen der Bundesregierung hat Belgien gemeinsam mit den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich eine Arbeitsgruppe zu Hochgeschwindigkeitszügen gegründet (vgl. Antwort der Bundesregierung zu Frage 9 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/11491), die direkte Gespräche mit Thalys, Eurostar und Eurotunnel führt. Weiter ist bekannt, dass Belgien eine Studie zu dem Thema in Auftrag gegeben hat und angesichts des Ergebnisses einer erstmalig durchgeführten Kontrollaktion von Transitbussen aus Osteuropa Richtung Paris der Ansicht ist, dass auch dieser Verkehrsweg in ein PNR-System einbezogen werden sollte.

12. Inwiefern ist die Bundesregierung hierzu kontaktiert worden, da der Fernzug Thalys auch im deutschen Schienennetz verkehrt?

Die Bundesregierung wurde bisher nicht zu diesem Sachverhalt konkret mit Bezug zum Fernzug Thalys kontaktiert.

13. Was ist der Bundesregierung darüber bekannt, dass der Rat der Europäischen Union Schiffspassagiere zukünftig digital registrieren will?

14. Welche Daten sollen hierzu übermittelt werden, und wer nimmt diese von den Schiffsgesellschaften entgegen?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 13 und 14 gemeinsam beantwortet.

Die Europäische Kommission hat am 6. Juni 2016 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/41/EG des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen im Verkehr nach oder von einem Hafen eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft befindlichen Personen und zur Änderung der Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten vorgelegt.

Eine wesentliche Änderung betrifft dem Vorschlag nach die elektronische Meldung von Daten bezüglich der an Bord befindlichen Personen von Fahrgastschiffen, die EU-Häfen benutzen. Alle Fahrgäste und Besatzungsmitglieder an Bord eines Fahrgastschiffes sind vor der Abfahrt zu zählen und dem Kapitän zu melden. Die Zahl der Personen an Bord muss nach der vorgesehenen Änderung nun

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

elektronisch an das „National Single Window (NSW)“ oder, wenn der Mitgliedstaat es so bestimmt, an die „benannte Behörde“ über das Automatische Identifizierungssystem (AIS) gemeldet werden. Die „benannte Behörde“ ist die zuständige Behörde des Mitgliedstaates, die für die Such- und Rettungsmaßnahmen verantwortlich ist oder mit der Abwicklung nach einem Unfall befasst ist.

Weiterhin sind dem Vorschlag nach bei Fahrten von mehr als 20 Seemeilen folgende Daten der an Bord befindlichen Personen in das NSW zu melden: Familiennamen, Vornamen, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, auf Wunsch des Fahrgastes: Information über in einem Notfall benötigte besondere Betreuung oder Hilfe, und wenn der Mitgliedstaat es so bestimmt, auf Wunsch des Fahrgastes: eine Kontaktnummer im Notfall. Dabei wird sich die Verwendung dieser Daten ausschließlich nach den Zwecken dieser Richtlinie richten.

Es sind Übergangsfristen von sechs Jahren für die neuen Meldewege vorgesehen. Mitgliedstaaten können innerhalb der Frist die Meldewege nach altem System erlauben.

Die endgültige Annahme durch den Ministerrat und das Europäische Parlament steht noch aus.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333